

Cel zmian

Podstawowymi wyzwaniami są: (i) podniesienie dostępności usług zatrudnieniowych i skuteczności realizowania działań wspierających zatrudnialność osób bezrobotnych oraz (ii) usprawnienie przepływów na lokalnych rynkach pracy, w tym intensyfikacja przepływów z bezrobocia do zatrudnienia. By ułatwić sprostanie tym wymaganiom, konieczne są zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, uwzględniające jednak uwarunkowania instytucjonalne w powiatach w Polsce, w tym dostępność pracowników merytorycznych i niepublicznych instytucji rynku pracy, w szczególności zewnętrznych usługodawców. Dzięki proponowanym zmianom systemowym możliwe byłoby wykorzystanie potencjału społeczności lokalnych w celu stopniowego zwiększania możliwości świadczenia usług zatrudnieniowych.

W wielu społecznościach, poza powszechną świadomością, usługodawcy lub osoby z niezbędnymi kompetencjami są i dobrze radzą sobie albo kompletnie poza systemem publicznym, albo tylko częściowo w ramach tego systemu. Nie wszyscy usługodawcy muszą być lokalnymi podmiotami. Możliwe byłoby powstawanie francyz (społecznych i komercyjnych) różnych systemów pracy z osobami bezrobotnymi (w tym np. upowszechnianie w samorządach modeli JobCentrePlus). W szczególności zaś, dzięki zmianom w zasadach licencjonowania pośrednictwa pracy w skali lokalnej, możliwe byłoby rozwijanie podmiotów o rosnącym zakresie funkcjonowania (tak terytorialnym, jak i merytorycznym) przenosząc nacisk na wynagradzanie za wynik oraz podnosząc prestiż pośrednictwa pracy. Tym samym, dla wielu osób świadczących dziś pośrednictwo w ramach systemu publicznego (np. zatrudnionych w publicznych służbach zatrudnienia), zmiany w systemie byłyby drogą wyjścia z pułapki niskich zarobków oraz sposobem wspierania rozwoju modelu „czeladniczego”, udrażniającego możliwości zwiększenia liczby usług pośrednictwa, świadczonych w skali lokalnej.

Choć już dziś ustawa o promocji zatrudnienia (także w wersji sprzed nowelizacji z 2009 roku) umożliwia indywidualizację i sekwencyjne budowanie działań, zakres kontraktowania całościowych usług zatrudnieniowych jest niewielki. Ogranicza go między innymi fakt, iż dwie podstawowe z punktu widzenia usprawniania przepływów na rynku pracy usługi – pośrednictwo i doradztwo – najczęściej nie ulegały kontraktowaniu zewnętrznemu (głównie ze względu na fakt, iż nie można było tych działań finansować z Funduszu Pracy, co oznaczało obciążanie nimi budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Wydaje się jednak, iż możliwości w obecnej legislacji były wystarczające, czego przejawem jest bardzo wysoka skala zewnętrznego kontraktowania szkoleń. Aby zwiększyć bazę usługodawców i zmniejszyć zróżnicowanie dostępu do usług rynku pracy – w szczególności wspierających zatrudnialność – konieczne wydaje się stworzenie warunków dla szerszego kontraktowania, zarówno poprzez umożliwienie zewnętrznego wobec budżetów samorządów finansowania sekwencji działań (bodźce miękkie), jak i dzięki nałożeniu obowiązku zadaniowego rozliczania świadczenia niektórych usług (bodźce twarde). W konsekwencji powinno to stymulować proaktywność polityki rynku pracy w skali lokalnej, także poprzez rozwój rynku niepublicznych usługodawców.

Doświadczenia innych krajów wskazują, iż nie powinno występować równoległe kontraktowanie i świadczenie przez publiczne służby zatrudnienia tych samych usług. Taki model w naturalny sposób prowadzi do zjawiska tzw. *creamingu* oraz ogranicza skuteczność kontraktowania. Musi zatem powstać system „podziału” rynku pomiędzy usługi/podmioty publiczne i niepubliczne (społeczne i komercyjne). Zaproponowane w nowelizacji rozwiązanie musi być nakierowane jednocześnie na stymulowanie (i) zindywidualizowanych i (ii) kompleksowych programów.

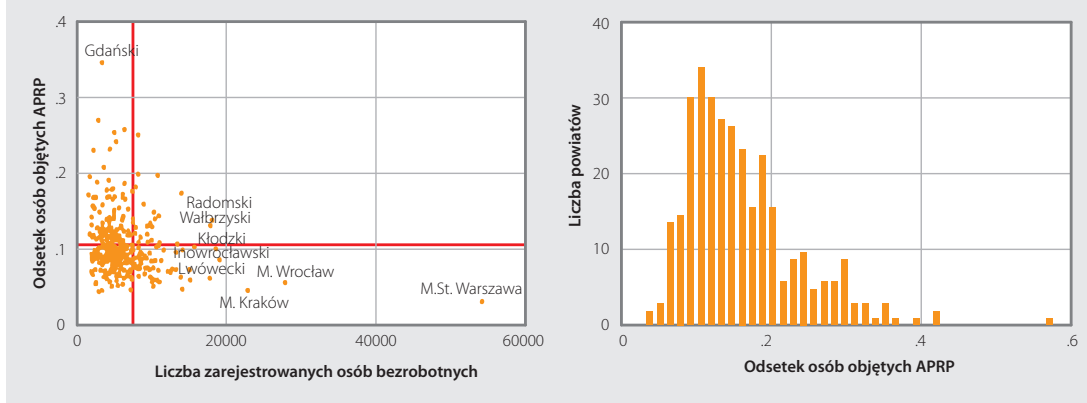
Usługi rynku pracy – gdzie jesteśmy dziś?

Nie w każdym powiecie w Polsce są dostępni usługodawcy, co jednak nie znaczy, że nie ma osób o odpowiednich umiejętnościach. W wielu powiatach rozwijają swoją działalność instytucje, które do tej pory nie usankcjonowały swojego statusu jako instytucji rynku pracy, m.in. ze względu na brak korzyści wynikających z takiego statusu. Obejmuje to także instytucje świadczące usługi do tej pory skoncentrowane przede wszystkim w obszarze pomocy społecznej (w tym także proaktywnej pomocy społecznej). W niektórych powiatach liczba potencjalnych usługodawców jest niewielka, lecz w każdym powiecie znajdują się osoby dysponujące niezbędnymi kompetencjami.

Jeśli chodzi o usługi wspierające zatrudnialność, przy obecnym finansowaniu średnio 8% bezrobotnych brało udział w szkoleniach, co oznacza ok. 400 osób w powiecie o przeciętnej liczbie osób bezrobotnych. Pozostałe instrumenty to niemal 9% bezrobotnych biorących udział w stażach i ponad 4% w przygotowaniu zawodowym. Dodatkowo zatrudnieniem interwencyjnym i pracami publicznymi objęto po ok. 4% osób bezrobotnych. Przy tym bardzo wyraźne jest zróżnicowanie wykorzystania poszczególnych instrumentów przez powiaty – np. udział osób objętych szkoleniami wahał się od 0.05% do aż 27% bezrobotnych. Dodatkowo powiaty większe pod względem liczby bezrobotnych często mają ponadprzeciętnie duży odsetek osób uczestniczących w działaniach podnoszących zatrudnialność (przeciętna liczebność bezrobotnych w powiecie w Polsce w tej próbie przebiega na granicy ok. 6300

Wykres 1.

Brak związku pomiędzy skalą potrzeb w danym powiecie (liczba osób bezrobotnych) a objęciem aktywnymi politykami rynku pracy, a sama skala objęcia APRP jest bardzo zróżnicowana (dane za rok 2008, średnioroczne zestawienie dla poszczególnych powiatów)



osób, na wykresie linia oznaczona na czerwono). I tak, jak średnio w powiatach aktywnymi politykami rynku pracy objętych było ok. 26%, tak niektóre powiaty objęły nimi zaledwie 9%, a inne ponad 50% zarejestrowanych osób bezrobotnych.

W rozbiciu na instrumenty, w poszczególnych powiatach skala objęcia instrumentami zdefiniowanymi w obecnej ustawie jest bardzo zróżnicowana. Przykładowo, w ok. 80 powiatach w Polsce szkoleniami obejmuje się ok. 5% osób zarejestrowanych jako bezrobotne. Większość urzędów preferuje instrumenty nakierowane na osoby młode (np. ze staży korzysta 5% - 10% osób bezrobotnych ogółem, w tym 20% - 45% osób młodych, poniżej 25 roku życia lub 27 roku życia), a objęcie instrumentami osób starszych (przygotowanie zawodowe) oraz o niższej zatrudnialności (zatrudnienie interwencyjne oraz prace publiczne) jest zazwyczaj niewielkie (poniżej 5% zarejestrowanych bezrobotnych). Choć w systemie statystyki publicznej nie ma danych umożliwiających potwierdzenie tej obserwacji, badania jakościowe wskazują, że również na szkolenia kierowane są głównie osoby młodsze. Ta preferencja wynika także ze sposobu skonstruowania SPO RZL (wyraźne nakierowanie na osoby młode w działaniu 1.3 oraz na krótkotrwale bezrobotne w działaniu 1.2). Znajduje jednak ona swoje odzwierciedlenie w relatywnie niewielkiej skali działań na rzecz osób, które przekroczyły 25/27 lat lub są trudniej zatrudnialne.

Założenia do zmian w ustawie

Zmiana legislacji powinna iść trójtorowo: (i) umożliwić dostęp do usług pośrednictwa wszystkim osobom poszukującym pracy poprzez usprawnienie świadczenia tych usług; (ii) stworzyć model pracy z osobami trudniej zatrudnialnymi oraz (iii) umożliwić wykorzystanie środków EFS na doksztalcenie osób skłonnych do współfinansowania własnego rozwoju zawodowego, a chwilowo niepracujących, by uniknąć „wypychania” bardziej potrzebujących bezrobotnych z ofert wspierania kompetencji przez osoby o wyższej zatrudnialności. W ramach takiego modelu konieczne jest – szczególnie w kontekście zbliżającej się dekonjunkury na rynku pracy – wyważenie pomiędzy sekwencjonowaniem działań (czyli kompleksowością usług zatrudnieniowych) a ich fazowaniem (czyli uruchamianiem kolejnych, coraz droższych instrumentów dopiero w przypadku nieskuteczności wykorzystywania tańszych). W praktyce sprowadza się to do intensyfikacji pośrednictwa (zwiększenia przepływów na rynku pracy) oraz stworzenia kompleksowych usług dla tych osób, dla których odległość od rynku pracy jest zbyt duża, by w czasie kilku miesięcy, z pomocą pośrednika, znalazły zatrudnienie.

Nie jest celem nowelizacji „odbieranie” urzędowi pracy możliwości stosowania adekwatnych instrumentów. Katalog usług rynku pracy objęty finansowaniem z FP to szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe, prace interwencyjne i roboty publiczne, dofinansowanie tworzenia miejsca pracy, dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz studia podyplomowe. O ile szkolenia, staże i przygotowanie zawodowe są naturalnym elementem sekwencji działań aktywizacyjnych (i powinny podlegać kontraktowaniu w całościowych i konstruowanych przez usługodawcę zindywidualizowanych programach, rozszerzonych o pośrednictwo i doradztwo), o tyle dofinansowanie tworzenia miejsc pracy i rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej mogłyby być realizowane przez PSZ w partnerstwie z podmiotami niepublicznymi, a prace interwencyjne i roboty publiczne mogłyby pozostać całkowicie w gestii służb zatrudnienia (najlepiej we współpracy ze służbami pomocy społecznej).

Generalnie nowy model zakłada:

- a. w zakresie finansowanym przez Fundusz Pracy całkowite uzależnienie pośrednictwa od osiągniętych wyników i jednocześnie całościowe finansowanie z Funduszu Pracy tylko tej części pośrednictwa, która rozliczana jest za osiągnięte wyniki;
- b. całkowite przekazanie podmiotom niepublicznym obsługi sekwencyjnych i zindywidualizowanych działań aktywizacyjnych skierowanych do osób trudniej zatrudnialnych, w oparciu o doradztwo, poradnictwo, wsparcie psychologiczne i kompetencyjne oraz pośrednictwo (osoby trudniej zatrudnialne zdefiniowane są dla uniknięcia niejasności wg kryterium trwałości bezrobocia, odwołując się do ustawowej definicji długotrwałego bezrobocia; dodatkową grupą są osoby, dla których oferta dwukrotnego pośrednictwa nie okazała się skuteczna – patrz model pośrednictwa);
- c. pozostawienie w gestii PSZ instrumentów takich, jak prace publiczne i zatrudnienie interwencyjne oraz określanie zakresu i ostateczne decydowanie w kwestii wykorzystania instrumentów takich, jak dofinansowanie tworzenia miejsca pracy, rozpoczęcie działalności gospodarczej, staże oraz przygotowanie zawodowe.

W kontekście środków dostępnych na działania aktywizacyjne, nie wydaje się realne objęcie wsparciem kompetencyjnym wszystkich osób pozostających bez zatrudnienia przez okres ponad 6 miesięcy. Dlatego nowelizacja proponuje model podziału rynku zarówno pomiędzy usługodawców (tryb wyboru) jak i grupy docelowe (tzw. grupy homogeniczne), co wymaga także poprawy zdolności diagnostycznych i umiejętności kontraktowania w skali lokalnej.

Modele funkcjonowania rynku usług zatrudnieniowych

Urzędy dysponujące większą liczbą pośredników w relacji do liczby bezrobotnych niekoniecznie charakteryzują się wyższą skutecznością w zapełnianiu miejsc pracy, czy większą sprawnością w tym procesie. Co więcej, nie zachodzi prosta statystyczna zależność, iż mniej efektywne powiaty mają mniejszą liczbę pośredników, mniejszy procent wykorzystanych ofert lub niższą liczbę skierowań. Wskazuje to na dwa podstawowe wnioski dotyczące funkcjonowania pośrednictwa pracy w urzędach pracy. Po pierwsze, na obecnym etapie większą rolę w procesie pośrednictwa pełni sprawność organizacyjna i zasięg obejmowania pośrednictwem niż mierzone dotychczas w statystyce publicznej czynniki. Tym samym wydaje się, iż społeczności lokalne dysponują rezerwami poprawy skuteczności w tym konkretnym obszarze, których wyzwolenie poprzez zmianę legislacji przełoży się na poprawę dynamiki przepływów na lokalnych rynkach pracy. Po drugie, fundamentalne dla zmiany sytuacji osób bezrobotnych jest nakierowanie na skuteczność procesu pośrednictwa. Najsprawniejsze urzędy w Polsce wiążą się niekoniecznie z najbardziej dynamicznymi lokalnymi rynkami pracy (jest wśród nich Warszawa, ale jest także Rzeszów). Z drugiej strony najsprawniejsze urzędy stworzyły własną, bardzo rozbudowaną sieć pośrednictwa oraz premiujący skuteczność system motywacyjny.

Wyróżniamy dwie ścieżki (trajektorie) osób bezrobotnych, w zależności od ich statusu na rynku pracy w momencie wdrożenia systemu/rejestracji. Model pierwszy dotyczy osób nowo rejestrujących się (osób z prawem do zasiłku lub osób powracających do rejestru po okresie krótszym niż wymagany ustawą, dla odzyskania prawa do zasiłku, lecz pracujących w okresie bezpośrednio poprzedzającym ponowną rejestrację) oraz osób o relatywnie niższej zatrudnialności. W tym modelu nacisk kładziony jest na usługę pośrednictwa, którą urząd pracy wykupuje okresowo (np. kwartalnie rozpisywane przetargi na okres kilkuletni). Płatność za tę usługę składa się z dwóch komponentów: opłaty za skuteczne zapośredniczenia oraz premii za skuteczne umieszczenie w zatrudnieniu. W przypadku osób rejestrujących się jako bezrobotne koszt całości pokrywałby Fundusz Pracy. W przypadku osób nierejestrujących się, lecz poszukujących pracy, w ramach limitu 10 zapośredniczeń w ciągu 12 miesięcy, koszty usługi pokrywałby Fundusz Pracy, zaś premię za skuteczne zapośredniczenie wypłacałby pracodawca, który po okresie 6 miesięcy mógłby wnioskować o refundację z Funduszu Pracy, jeśli dana osoba wciąż pozostawałaby w zatrudnieniu.

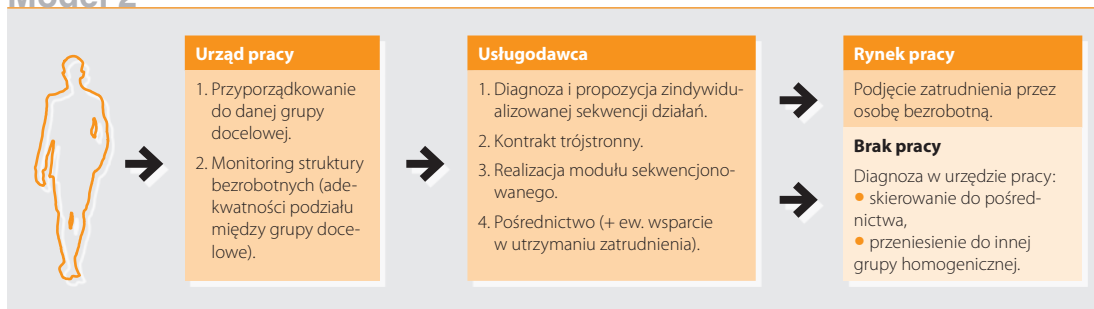
Koszt takiego rozwiązania szacujemy rocznie w skali kraju na ok. 500 mln złotych finansowanych z Funduszu Pracy. Dzisiejsze koszty utrzymania pośrednictwa pracy oszacować należy na ok. 180-200 mln zł finansowanych z budżetów samorządów lokalnych. Proponowane rozwiązanie gwarantuje przy tym zapewnienie dostępu do usługi pośrednictwa dla wszystkich poszukujących pracy. Cała ścieżka przebiegałaby w okresie trzymiesięcznym (od momentu rejestracji do momentu zrealizowania dziesięciu prób podjęcia zatrudnienia). W przypadku braku sukcesu osoba bezrobotna mogłaby się zdecydować na powtórzenie tej ścieżki bezpośrednio po zakończeniu okresu trzymiesięcznego lub też przejście do grupy osób stopniowo obejmowanych modelem drugim, sekwencyjnym.

Model drugi kładzie nacisk na podnoszenie zatrudnialności osób pozostających bez zatrudnienia. W tym celu formułuje jako instrument rynku pracy nie tyle poszczególne usługi, co uzgodniony w ramach kontraktu trójstronnego (urząd pracy, osoba bezrobotna, usługodawca) zindywidualizowany plan działań, którymi objęta

Model 1



Model 2



zostanie dana osoba. Technicznie, w każdym kwartale urzędy pracy rozpisują konkursy na świadczenie usług na okres dwuletni w ramach algorytmu, określającego minimalne wskaźniki objęcia APRP w ramach homogenicznych grup. Wyłonieni w konkursie usługodawcy podpisują z urzędem pracy umowy ramowe określające metodologię pracy z daną grupą, budżet (razem składają się na „shopping list”) oraz liczbę osób objętych tymi działaniami. W momencie skierowania osoby bezrobotnej do usługodawcy powstaje diagnostyka i zindywidualizowany plan działania (sekwencji działań) w postaci trójstronnego kontraktu pomiędzy osobą bezrobotną, usługodawcą i urzędem pracy, określającego wzajemne obowiązki wszystkich stron. W przypadku akceptacji, następowałyby realizacja sekwencji i na jej czas osoba bezrobotna byłaby uprawniona do dodatku szkoleniowego. Po zakończeniu działań bezpośrednio nakierowanych na zatrudnialność, wysokość świadczenia ulegałaby redukcji do wysokości przysługującego zasiłku (czas uczestniczenia w programie nie liczyłby się do stażu bezrobocia), z zachowaniem jego degresywności. W przypadku braku akceptacji kontraktu przez osobę bezrobotną, agencja zatrudnienia uzyskiwałaby refundację kosztów diagnostyki (ustaloną na stałą, niską kwotę, np. 100 zł), a osoba bezrobotna uzyskiwałaby szansę skierowania do innego usługodawcy. W przypadku dwukrotnej odmowy, osoba kierowana byłaby na koniec listy osób oczekujących na działania aktywizacyjne w ramach swojej homogenicznej podgrupy. Kontrakt musi dokładnie określać precyzyjnie działania aktywizacyjne (typ, tematykę, itp.) wraz z merytorycznym uzasadnieniem, a także szczegółowy harmonogram, pozostając w zgodzie z warunkami umowy ramowej, zawartej między PSZ a usługodawcą na świadczenie usług zatrudnieniowych w danym okresie.

W tym modelu urząd pracy jest koordynatorem, operatorem i płatnikiem. Elementy sekwencji usług dobierane są w ramach koszyka, którego świadczenie na dany okres zaproponował usługodawca w konkursie. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest rozszerzenie koszyka (o dodatkowe, nieuwzględnione w ofercie usługi lub o większą liczbę danych usług – w ramach dostępnych w PSZ środków finansowych).

Zarówno w modelu pośrednictwa jak i w modelu sekwencjonowanym kontraktowanie odbywa się przy założeniu 100% skuteczności, przy czym umowa przewiduje niewypłacenie części środków, jeśli nie zostanie osiągnięta zaplanowana skuteczność. Tym sposobem premia – choć zachowuje charakter motywacyjny dla usługodawców – nie stanowi *de facto* premii w kategoriach kontraktowych i budżetowych.

Szczegóły dotyczące poszczególnych rozwiązań przedstawione zostaną podczas seminarium oraz udostępnione w materiałach dystrybuowanych w trakcie seminarium.

Warszawa, kwiecień 2009